

# Reglas del juego y comunicación de gobierno: propuesta de un nuevo marco analítico

Matías Ponce  
(Universidad Católica del Uruguay)

Recibido: 22/4/2013

Aprobado: 24/5/2013

---

**RESUMEN:** El presente artículo tiene por objetivo describir la relación existente entre algunas reglas del juego del sistema político, que conocemos como instituciones, y los estilos de comunicación de gobierno en regímenes presidenciales. A través de una revisión de líneas de investigación que se han llevado sobre este objeto de estudio, este artículo busca modelar un análisis conceptual y teórico para explicar por qué bajo determinadas reglas del juego se escogen (o se hacen factibles) ciertas estrategias de comunicación de gobierno y no otras. Se construye un marco conceptual con el propósito de orientar estudios aplicados en los factores institucionales explicativos de las estrategias de comunicación de gobierno: abierta o cerrada.

*Palabras clave:* Comunicación de gobierno / instituciones / comunicación política

## ***Rules of the game and government communication: Proposal for a new policy framework***

**ABSTRACT:** The goal of this article is to describe the relationship between some rules of the political system, that we call institutions and communication styles of government in presidential regimes. Through a review of research lines that have taken on this object of study, this article seeks to build a conceptual and theoretical frame analysis to explain why under certain rules of the game are chosen (or made feasible) certain government communication strategies and not others. We build a conceptual framework with the aim of guiding applied studies in institutional factors explaining the government communication strategies: open or closed

*Keywords:* Government communication / institutions / political communication

---

## Introducción (fundamentación)

*El proceso político que apuntala la reforma económica no es menos importante que el contenido de la reforma, incluso es quizá más importante aún.*

DANI RODRIK

*El fin es el de lograr comunidad desde el campo de lo simbólico, desde una serie de propuestas discursivas que hagan ver la realidad de una determinada manera a una mayor cantidad de personas.*

RUIZ BALLESTEROS

El presente artículo tiene por objetivo repasar los fundamentos teóricos para plantear un marco analítico que indague sobre la relación existente entre el marco institucional de un sistema político y los estilos de comunicación de gobierno. A través de una revisión de líneas de investigación que se han llevado sobre este objeto de estudio, este artículo busca modelar un nuevo análisis conceptual y teórico para explicar por qué bajo determinadas reglas del juego se hacen factibles ciertas estrategias de comunicación de gobierno y no otras.

Desde un comienzo comprendemos que la respuesta a la interrogante respecto a la incidencia de las instituciones sobre las estrategias de comunicación de gobierno no es unívoca, sino que seguramente es de carácter multinivel y requiere de la atención a las especificidades de cada unidad de análisis para llegar a conclusiones. A

pesar de esta limitante, es necesario avanzar en la construcción de un marco teórico que nos facilite una mirada comparada, observando dos variables comunes a todos los casos: marco institucional del sistema político y tipos de estrategia de comunicación de gobierno.

El presente artículo no busca introducirse en un caso específico o en una visión comparada desde un análisis empírico, sino construir un marco analítico que aporte a la academia para los estudios de comunicación de gobierno, buscando en un futuro orientar los estudios comparados en la materia.

## Comunicación de gobierno: El estado del arte

La comunicación de gobierno es un campo de estudio vinculado directamente a la comunicación política, pero que puede ser estudiado como un objeto particular y diferenciado. Normalmente el término «comunicación de gobierno» es utilizado para el estudio de las comunicaciones del primer nivel del gobierno ejecutivo, pero también puede ser utilizado para los niveles locales y regionales.

Un diferencial constitutivo de la comunicación de gobierno es su nivel de escrutinio público, «in line with public interest expectations including fair and accountable action» [en línea con las expectativas de interés público

incluyendo la acción justa y responsable] (Canel y Sanders 2011).

En este sentido, la comunicación vinculada al gobierno requiere de altos niveles de *accountability* hacia el sistema político y la ciudadanía. Graber señala que esto «can lead to cautious operating styles as managers seek to avoid bad publicity. On the other, it can ensure a flow of information that enhances the quality of civic life» [puede dar lugar a estilos de funcionamiento prudentes como gestores que tartan de evitar la mala publicidad. En el otro, se puede asegurar un flujo de información que mejora la calidad de la vida ciudadana] (Graber 2003).

Tal como nos señalan Canel y Sanders, en estudios de comunicación de gobierno podemos asumir dos modelos. Por un lado, una comunicación de gobierno asociada al estudio del rol de la comunicación en los procesos políticos y en las instituciones asociadas con las campañas electorales y el gobierno (Swanson 2000). Pero, por otro lado, tenemos una perspectiva más amplia de análisis que se basa en el análisis más comprehensivo respecto a los efectos de los medios y lo que se dice del gobierno *sobre* la salud de la democracia y los discursos que en ella se producen, desde una perspectiva multidisciplinaria. Esta última constituye un enfoque más fructífero para un análisis integral de la comunicación de gobierno.

En este sentido, y siguiendo a quienes han liderado la producción en es-

tas temáticas (Lin 2004, Graber 2003, Canel y Sanders 2011) una revisión de lo que se ha desarrollado en comunicación política desde una perspectiva más amplia se basa en:

- Análisis de la retórica del discurso político
- Estudios de *marketing* político
- Tendencias de la opinión pública
- Efectos de los medios masivos sobre la opinión pública
- Intercambio de influencias entre el gobierno, la prensa y la opinión pública.

Como nos señalan Canel y Sanders (2011), la literatura ha avanzado especialmente en el intercambio de influencias entre gobierno, prensa y opinión pública, desarrollando estudios respecto a: 1) las tendencias de comunicación de los gobiernos y los estudios de retórica; 2) la campaña permanente y la diplomacia pública; 3) la estructura y organización de la comunicación de gobierno; y 4) efectos de la agenda pública, entre otros.

Sin embargo, aún persiste un vacío respecto al estudio de los precondicionantes existentes institucionalmente para el desarrollo de determinados estilos de comunicación de gobierno. Swanson es quien ha hecho hincapié respecto al examen de las precondiciones sociales e institucionales para el desarrollo de la comunicación de gobierno (Swanson 2000). Por su parte, Hallin y Mancini (2004) han desarro-

llado modelos que comparan el sistema político y el sistema de medios como ámbitos sensibles al contexto histórico, social y cultural.

Por otro lado, desde la perspectiva de la comunicación organizacional también se ha dado respuesta a la temática de comunicación de gobierno. En este sentido, se puede identificar el gerenciamiento de medios y el gerenciamiento de la agenda (Bowen 2005), la comunicación de crisis (Coombs 2010) y la diplomacia pública (Signitzer y Wasmer 2006).

Desde los estudios de la comunicación política se ha avanzado en la investigación respecto al diseño de las estrategias a través del análisis de casos particulares, pero no se ha estudiado mayormente cuáles son los efectos que dichas estrategias generan sobre la democracia. En este sentido, qué efectos tiene una estrategia de comunicación basada en un presidente que interviene excesivamente en la agenda pública sobre los tipos de representación política que se generan es una interrogante que desde el análisis vulgar podemos responder fácilmente. Sin embargo, incluso bajo procedimientos metodológicos controlados, difícilmente podemos medir la incidencia que tiene una variable sobre la otra, ya que probablemente caeríamos en un fenómeno de incidencia circular donde ambas variables se interrelacionan permanentemente y de manera bidireccional (bucle recursivo).

Para no caer en ello, se propone un modelo conceptual que haga énfasis en el estudio respecto a cuáles son los factores institucionales que inciden sobre la estrategia de comunicación de gobierno. Con esto podemos aislar los efectos que la propia estrategia de comunicación genera sobre la democracia, revirtiendo el orden de los factores por analizar: ¿existen determinadas condiciones institucionales que favorecen el empleo de cierto tipo de estrategias de comunicación de gobierno, de qué manera inciden?

Con esta pregunta como guía aportamos a un análisis interdisciplinar y a una mirada más compleja a los estudios sobre comunicación de gobierno que hasta ahora se han basado en el análisis del impacto que genera sobre otras variables políticas, pero no en las condiciones del sistema político que favorecen o posibilitan estrategias de comunicación del gobernante. Muchas veces el marco institucional condiciona a los propios actores a la hora de definir qué y sobre todo cómo comunicar.

En el primer inciso se introducen los principales conceptos asociados al neo-institucionalismo centrado en los actores. Posteriormente se realiza un repaso de las revisiones teóricas respecto a estrategias de comunicación de gobierno. En un tercer inciso se construyen las dimensiones que componen cada una de estas variables y se presenta el marco analítico para el estudio de casos en forma comparada.

## ¿Por qué un análisis neoinstitucionalista a la comunicación de gobierno?

No podemos entender las estrategias de comunicación de gobierno de manera aislada respecto a otras variables del sistema político (Ponce 2011). Más bien, la estrategia de comunicación de gobierno emerge de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios. En este sentido, no nos concentramos solo en el análisis del mensaje de gobierno, sino que nos enfocamos en «describir el juego político o proceso de formulación de políticas, es decir el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) en el largo plazo» (Scartascini y Tommasi 2009).

Centrarnos solo en el contenido de los mensajes nos hace olvidarnos de lo más importante que es la *calidad* o la forma en que se lleva adelante el proceso de formulación de la estrategia de comunicación de gobierno. En definitiva, más allá del contenido de los mensajes o la identidad política de los gobiernos, este artículo pone énfasis en las instituciones políticas como variable explicativa.

Con este enfoque pretendemos ampliar la mirada sobre la comunicación de gobierno, entendiendo que esta no está solo en el seno de la cúpula política, sino que se trata de un proceso

más complejo. El proceso de adopción e implementación de las políticas (la comunicación de gobierno es una de ellas) ocurre en sistemas políticos donde la variedad de actores abarca desde el presidente hasta los votantes, incluyendo a diversos funcionarios públicos, líderes de opinión pública, grupos empresariales, entre otros (Ponce 2010). La compleja interacción entre estos actores está influenciada por las instituciones y las prácticas políticas de cada país, ya que estas afectan los roles e incentivos de cada uno, las características de las arenas en las cuales ellos interactúan y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran (Scartascini y Tommasi 2009).

## Institucionalismo centrado en los actores

Las reglas del juego de un sistema político están allí para restringir la conducta de los actores de ese sistema. Pero debemos superar la distinción tradicional entre agente y estructura, pues ni los actores tienen la capacidad de moldear las reglas del juego a su favor ni estas reglas explican su conducta en totalidad. Requerimos de una perspectiva que nos permita comprender que «las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales» (Zubbrigen 2006).

El modelo desarrollado por Douglas North nos guía en la interrogante. Para este autor las instituciones políticas reducen la incertidumbre al crear una estructura estable para el intercambio. Y las instituciones son

[...] un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones), mecanismos de *enforcement*. Son las reglas del juego, y por ende definen la manera en que se juega (North 1998).

A su vez las instituciones son determinadas por «[...] las restricciones que derivan del pasado, y por las consecuencias (frecuentemente no anticipadas) de innumerables elecciones incrementales de *entrepreneurs*, que continuamente modifican estas restricciones. Ese patrón de dependencia demuestra que la historia importa» (North 1998).<sup>1</sup>

Situados en esta perspectiva, las instituciones no determinan en forma directa los resultados de políticas, sino a través de su influencia en el transcurso del diseño y la ejecución de las políticas públicas, en donde estas son

diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores. Según North (1998) «[...] el resultado es un conjunto de mecanismos de retroalimentación, tales como externalidades de red (*network externalities*), que van sesgando los beneficios y costos incrementales a favor de los que son básicamente consistentes con el marco institucional». A través del proceso decisional las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas.

Mayntz y Scharpf (1975) plantean el institucionalismo centrado en los actores, ofreciendo una perspectiva relacional del actor y la estructura:

[...] las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras (Scharpf 1997).

---

1 Los actores no son inherentemente libres, enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Estas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos» (Hay 1997 citado en Zubbrigen 2006).



Por interacción entendemos las formas en que unos actores se conducen con respecto a otros, los que están condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven.

En este sentido, se plantea que existen determinadas instituciones que pueden condicionar los términos de intercambio que realicen los actores políticos entre sí y, por ende, afectar los procesos de comunicación de gobierno.

Al analizar la construcción de estrategias de comunicación de gobierno nos adentraremos en los núcleos que participan transversalmente en su diseño. Cada uno de los actores del sistema, según las recompensas que le brinde el marco institucional, evaluará las preferencias y calculará las estrategias de acción valorando las estrategias del otro y los resultados posibles que se den en la materia. En esa constelación de actores se producirán formas de interacción, mediadas fuertemente por las posibilidades institucionales que se les presentan, y contextualizadas en un determinado marco histórico.

## **¿De qué manera las instituciones inciden sobre las características de las estrategias de comunicación de gobierno?**

La respuesta a esta interrogante viene acompañada por la pregunta respecto a por qué las estrategias de comunicación de gobierno presentan realidades disímiles entre los países y además entre los distintos gobiernos de turno.

La política de comunicación de gobierno es una *policy* más en el *policy making process* (PMP),<sup>2</sup> fuertemente mediado por la interconexión entre las instituciones políticas y las políticas públicas implementadas.

Las instituciones no afectan directamente el resultado de las políticas, pero lo hacen a través del impacto sobre el proceso en el cual son diseñadas, aprobadas e implementadas (Spiller y Tommasi 2003).

Como señalamos anteriormente, el PMP se produce en un sistema político cuyas instituciones marcarán el rumbo que seguirán los principales actores, dibujando sus horizontes temporales y ámbitos de acción.<sup>3</sup>

2 Entendemos como proceso de hechura de políticas públicas aquel proceso en que los actores políticos interactúan entre sí, defendiendo sus objetivos e intereses de forma profesional (*full time*) (Aguilar y Van Meter 1993).

3 Tanto los modelos de comunicación de gobierno abierto como cerrado representan distintos tipos de representación política (Luna 2008, Zechmeister 2008), pero no es objetivo de este *paper* ahondar en estos.

A grandes rasgos, las instituciones pueden favorecer la cooperación entre los diversos actores políticos, haciendo que la estrategia de comunicación sea orientada a una mayor transparencia, apertura y mejor relacionamiento con la prensa, mientras que otros marcos institucionales pueden orientar hacia estrategias de comunicación de gobierno más cerradas, menos transparentes y conflictivas en el relacionamiento con la prensa.

¿Por qué hablar de cooperación en la estrategia de comunicación de gobierno? La combinación de diversas instituciones que caractericen al PMP puede determinar la existencia de cooperación interpartidaria en determinada política o favorecer espacios de comunicación orientados más a la cooperación entre los actores y a niveles sanos de conflicto. En el modelo de Spiller y Tommasi la variable dependiente son las políticas públicas, en nuestro caso las características de la estrategia de comunicación de gobierno. Dicha política está antecedida por una serie de transacciones políticas en la interacción de los distintos actores involucrados que irá moldeando las características que tendrá la decisión final, el *output* del sistema político en su conjunto.

Las reglas rígidas pueden derivar a la aplicación de una política discrecional, en tanto faculta a actores políticos en el poder a interpretar su aplicación según sus conveniencias, pues los hechos que dieron lógica a las reglas han

cambiado. Una estrategia de comunicación de gobierno activa mantiene a los actores involucrados en las decisiones, aunque estos tengan determinados niveles de conflicto. Los autores han demostrado que ante la presencia de determinadas dimensiones del sistema político se pueden potenciar estrategias de comunicación más cooperativas o, por el contrario, más de conflicto.

Del conjunto de instituciones que se puede observar en un sistema político se encuentran las siguientes tres como determinantes clave del tipo de estrategia de comunicación de gobierno que se seguirá: 1) reglas del sistema electoral para formar gobierno y composición del régimen de sistema de partidos (cantidad de actores medido por el número de partidos, tipo de competencia, nivel de volatilidad del electorado, fortaleza de los partidos políticos, fraccionalización de los partidos); 2) tipo de régimen de gobierno; y 3) *clivajes* del sistema político (*clivajes*, del inglés *cleavage*).

### **La estrategia de comunicación de gobierno y los desafíos de su caracterización**

El papel que cumplen los actores de la comunicación gubernamental (miembros del gobierno, medios de comunicación masiva y ciudadanía) es lo que define qué tipo de comunicación caracteriza a un gobierno.



En este sentido, la comunicación gubernamental «abierta» tiene como actores principales a los medios de comunicación masiva. Es a través de estos que el gobernante se comunica con los gobernados. Por ende las declaraciones del gobernante ya sea a través de entrevistas, conferencias o cualquier otro tipo de contacto lleva consigo la posibilidad de interactuar con otros en la construcción del mensaje.

Cuando no existe esa posibilidad de interacción los autores hacen referencia a la comunicación de gobierno cerrada. Es el gobierno el que se apropia de los recursos que tienen los medios para llegar a sus públicos y les impone las reglas del juego limitando su papel como intermediadores. El gobierno se dirige directamente a la población, ya sea desde los medios oficiales o mediante actos públicos en los que los discursos se refieren al tema que el gobernante quiere instalar en la agenda, sin necesaria referencia al asunto que haya convocado el acto. En este esquema cerrado, los medios suelen tener, además, serias dificultades para entrevistar a los mandatarios o para formularles preguntas luego de sus discursos formales. Todo ello exalta la imagen de poder del gobernante (Starke 2010).

Utilizando la terminología planteada por Eliseo Verón, en materia de

destinatarios, un modelo de comunicación de gobierno cerrada suele ser unidireccional y destinado a «prodestinatarios» (sus seguidores más fieles por convicción o por obligación) y «contradestinatarios» (actores o grupos de presión concretos con los que no coincide el gobernante). El público en general, los «paradestinatarios»,<sup>4</sup> es dejado de lado en el mensaje (Amado 2013).

Otro de los componentes que caracteriza y diferencia a los modelos de comunicación de gobierno es el tipo o nivel de caracterización del mensaje. Frente al discurso más informativo y argumentativo que un dirigente puede dar a los medios en un esquema de comunicación abierta, una característica clave de la comunicación cerrada es el nivel de dramatización del mensaje. El emisor construye un discurso con fuerte carga emocional, en el que los protagonistas de su narración se convierten en actores de una pequeña obra. El formato de la historia sigue las normas del entretenimiento mediático: hay buenos y malos, héroes y villanos. La historia se desarrolla como un cuento, con introducción, nudo y desenlace (Bennett 1983, Amadeo 1999, Ponce y Rincón 2013).

Por otro lado, la construcción de espacios de debate o de diálogos con actores más allá del gobierno solo se

4 Para una explicación exhaustiva de los conceptos de «prodestinatario», «paradestinatario» y «contradestinatario» consultar Verón (1987).

fomenta en modelos de comunicación abierta, donde se generan canales de comunicación para el fomento del intercambio, ya sea entre visiones comunes o disímiles. En el modelo de comunicación de gobierno cerrada estos espacios son reemplazados por una carga discursiva que busca librar una batalla simbólica contra algún enemigo en específico que sirva para potenciar el discurso propio. En vez de canales de comunicación de carácter directo o de negociación frente a frente, los disensos se viabilizan a través de choques y enfrentamientos de carácter público frente a los medios de comunicación. Estas características imposibilitan la participación o aportes que organizaciones de la sociedad civil así como la oposición política puedan hacer al debate de políticas públicas.

### **Características del marco institucional que inciden sobre los modelos de comunicación de gobierno**

Para poder estimar la relevancia que tienen cada una de las dimensiones de la variable «reglas del juego» describimos cuáles son sus indicadores, qué la componen y cuál es el efecto que genera sobre las estrategias de comunicación de gobierno.

- *Estabilidad o volatilidad.* Uno de los ejes centrales que plantea la teoría de Spiller y Tommasi (2003) está en las capacidades de algunos países de sostener políticas a lo largo del

tiempo, permitiendo que los agentes sociales y económicos incorporen como pautas de conducta los objetivos de dichas políticas. Ellos asocian la estabilidad con acuerdos intertemporales entre los principales actores políticos que brindan un marco de certidumbre a los agentes económicos y sociales. En este sentido, podemos vincularla con un modelo de comunicación abierta en el que el gobierno no se cierra al diálogo con otros actores políticos y sociales.

- *Coordinación y coherencia.* Las políticas las entendemos como un resultado de coordinaciones entre los distintos actores. Los autores argumentan que la falta de coordinación entre los actores puede conducir a políticas inconsistentes e incoherentes. En palabras de Spiller y Tommasi (2003),

[...] as a lens to capture the complexity of the institutional (political) environment, we characterize the policy-making process in terms of a game of (intertemporal) cooperation» [«como una lente para captar la complejidad del entorno (político) institucional, nosotros caracterizamos el proceso de formulación de políticas en términos de un juego de cooperación (intertemporal)»].

Una de las premisas básicas del modelo es que el PMP se da en el marco de actores políticos heterogéneos ocupados en resolver «problemas colectivos», pero bajo un potencial conflicto de intereses:

[...] imagine a number of political actors who have to make collective decisions and who also take individual policy actions» [«imagine una serie de actores políticos que tienen que tomar decisiones colectivas y que también tienen que tomar acciones políticas individuales] (Spiller 2003).

He ahí la importancia de contar con un modelo de comunicación abierto en el que los actores puedan colocar sus temáticas en la agenda pública, diferenciándose entre sí, pero contando con los espacios para el diálogo, la negociación y la construcción de consensos. Claro está que cuando no se cuente con un diseño institucional (reglas del juego) que no favorezca la cooperación o el intercambio nos encontraremos con un modelo de comunicación de gobierno cerrado.

### **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación al interés público y eficiencia**

**La cooperación política ha de tener como objetivo que** las políticas promuevan el bienestar general y reflejen una asignación de los escasos recursos que garantice altos rendimientos.

A continuación se revisan las instituciones del ambiente político que se proponen como facilitadoras de modelos de comunicación de gobierno abierto o cerrado en la interacción de los actores políticos durante el PMP. En

este sentido, cabe aclarar que se plantea una variable de incidencia directa en las estrategias de comunicación de gobierno que son las características del sistema de partidos, mientras que el régimen de gobierno y los clivajes actuarán como variables de contexto.

### ***Características del sistema de partidos***

#### **Número de actores políticos con poder de decisión**

La teoría señala que un mayor número de actores políticos relevantes reduce los parámetros de eventual cooperación entre los jugadores políticos. Se trata de una mayor cantidad de jugadores buscando una recompensa de poder político (denominados *payoffs*).

A su vez, juega un rol central lo que comprendamos como el costo de las transacciones políticas que puede ser más alto y requerir de mayor tiempo. Por otro lado, está presente la posibilidad de que si nos encontramos con altos costos de transacción el objetivo de las políticas puede desviarse de los propósitos originales con que fue propuesta para el debate político.

En este sentido, un sistema político que tenga mayor número de actores con poder de decisión hará más compleja la realización de conversaciones, debates entre gobierno y el resto de los actores del sistema político. La agenda puede tender a dispersarse y se harán difíciles los niveles de agregación de temas para su posicionamiento en la agenda pública.

Pero esta dimensión no tendría injerencia si no se acompaña del análisis respecto a cuáles son las reglas para escoger un gobierno. Muchas veces la existencia de múltiples actores dentro de un sistema de partidos con sistema de elección de mayoría simple puede generar distorsiones en la gobernabilidad.<sup>5</sup> Existe toda una ingeniería institucional posible que se puede dar en este sentido respecto a los incentivos que se les coloca a los actores políticos, ya sea para dispersarse dentro del sistema o para nuclearse con el fin de sumar fuerzas. Lo trascendente en materia de estrategias de comunicación de gobierno es que las instituciones pueden habilitar o deshabilitar voces que participen dentro de las discusiones de la agenda pública, en el entendido de que quienes ocupan cargos de relevancia o representan a núcleos importantes tienen acceso a los medios de comunicación. También pueden generar estímulos o des-estímulos para que se produzcan intercambios de carácter público respecto a determinados temas que entren o salgan de la agenda pública, o para que los actores moderen sus posicionamientos en función de la necesidad de conquistar determinadas mayorías.

## Reglas electorales y modelos de competencia entre partidos

Este debate ha estado presente especialmente cuando hablamos de la existencia de regímenes presidenciales multipartidistas. Un largo debate se ha implantado en torno a la viabilidad de regímenes presidenciales bajo sistemas multipartidarios (Mainwaring y Shugart 1997, Mainwaring y Scully 1995, Linz y Valenzuela 1998, Chasqueti 2001).

De acuerdo con Chasqueti,

[...] los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática. De igual forma, los presidencialismos multipartidistas sin coaliciones de gobierno son los verdaderamente problemáticos (Chasqueti 2001).

La variable en juego no es estrictamente el tipo de régimen, sino otras como el grado de polarización, la cantidad de partidos en juego, etcétera. Como concluye Chasqueti en su investigación respecto a una muestra de 51 gobiernos, en los multipartidismos moderados los presidentes cuentan con mayores apoyos legislativos, y por ende con un margen de gobernabilidad más alto. Mientras que en los

5 Entendiendo a esta en la acepción de Prats Català cuando señala: «gobernabilidad es la capacidad que tiene un gobierno de llevar adelante sus propuestas de reforma sin violentar el marco del derecho» (Prats Català 1992).

gobiernos con multipartidismos extremos los presidentes tienden a ser mucho más débiles en términos políticos (Chasquetti 2001).

En este sentido, no solo la cantidad de actores políticos presentes en la disputa por el poder, sino también la orientación y tipo de competencia que realicen inciden sobre las estrategias de comunicación que adopte el gobierno, en que si se trata de una competencia de carácter centrípeto, tendrá la posibilidad de generar mayores diálogos con otros actores del sistema de partidos. Mientras que si se trata de una competencia centrífuga, el diálogo entre actores políticos será disperso y no conducente a la generación de conversaciones públicas.

### Nivel de volatilidad electoral

El nivel de volatilidad del electorado es otro rasgo que puede incidir sobre los actores políticos, incidiendo en la existencia de modelos de comunicación de carácter más cerrado o abierto. Si el electorado tiene un bajo nivel de volatilidad, entonces los actores políticos construyen ofertas más estables y sus etiquetas de «Identidad» dentro del sistema de partidos se mantienen estables. Los términos de intercambio en el diálogo público son más certeros para todos los agentes del sistema, por lo que se tenderá a modelos de comunicación más abiertos, ya que por más que el gobierno converse con la prensa o con otros actores de la política o sociedad civil, el electorado ya tiene bas-

tante definidas sus preferencias. Sin embargo, cuando tenemos electorados sumamente volátiles es probable que el gobierno sienta resquemor de liberar acciones de comunicación que impliquen un diálogo con otros actores, o se manifieste acorde a generar mecanismos de participación en el debate público hacia la ciudadanía.

A su vez, el nivel de volatilidad política del electorado, es otro rasgo que se debe tener en cuenta, pues puede presentar alicientes para que los actores políticos cambien sus posiciones, minando la posibilidad de sustentar acuerdos intertemporales serios.

Si no existe una identificación del electorado con determinadas propuestas políticas, se hace difícil el seguimiento de temas y, por ende, en materia de comunicación de gobierno los actores pueden cambiar sin mayores costos sus posicionamientos públicos respecto a determinados asuntos de agenda. Ello desconcierta los mecanismos de representación programática entre el electorado y el representante político, pues no se sustentan sobre ofertas de «contenidos» de la política duraderos. En definitiva, la «promesa de campaña» no necesariamente se traslada a una decisión política o incluso puede reverse una y otra vez.

El relato político se vuelve tal vez más dinámico, pero inconducente a la construcción de acuerdos o cooperación entre los partidos políticos que puedan blindar con mayor «capital político» una decisión. Se genera aquí

un bucle recursivo (en términos de Bourdieu) en la medida en que reglas que no favorecen puntos de contacto, incluso en la confrontación, pero que permitan que se produzcan discusiones dentro del *staff* político, generan a su vez mayores reglas discrecionales, con efectos en el corto plazo y sin el blindaje del capital político necesario para su sustentabilidad y adaptabilidad futuras.

### Fortaleza de los partidos políticos

El nivel de institucionalización de un sistema de partidos es una variable que puede explicar en buena medida por qué se escoge una estrategia de comunicación de gobierno u otra. Según Mainwaring y Scully (1995), la institucionalización del sistema de partidos puede conceptualizarse a través de las siguientes características:

- Las pautas de competencia entre partidos se manifiestan regularmente.
- Los partidos tienen fuertes raíces en la sociedad; y a la inversa, muchos votantes tienen una relación fuerte con los partidos.
- Los actores políticos otorgan legitimidad a los partidos.
- Los partidos políticos adquieren un estatus independiente de sus líderes.

Un mayor nivel de institucionalización del sistema de partidos, entendido como fortaleza de los partidos

políticos, posibilitará que tanto la ciudadanía como las organizaciones sociales generen parámetros estables de comunicación con el gobierno, permitiendo las estrategias de comunicaciones de gobierno abiertas y receptivas al diálogo.

Cuando se habla de pautas de competencia entre partidos se hace referencia a un esquema estable de parámetros respecto a la discusión política. Existe una previsión conceptual acerca de los acontecimientos en los cuales se dará origen a una discusión política, a un intercambio o a anuncios. Existe un calendario electoral predefinido que orienta a los actores políticos en su posicionamiento mediático frente a la opinión pública. Orienta además a la ciudadanía para visualizar cuando otorga más o menos atención a las temáticas políticas.

En los modelos de comunicación de gobierno abierto las reglas del juego están establecidas claramente. Puede ser un debate semanal en el Parlamento, una rendición de cuentas anual de la Presidencia o una conferencia de prensa luego de un Consejo de Ministros, pero siempre, de una u otra manera, existen instancias abiertas a los medios de comunicación donde es posible visualizar a los actores políticos posicionándose frente a un tema y en la que sus adversarios presen atención para así contestarles y continuar con el debate público.

En los modelos de comunicación de gobierno cerrado los actores políticos



tienden a sorprender con declaraciones o acontecimientos que están totalmente controlados conceptualmente, de manera que los medios solo puedan reproducir el discurso oficial.

Cuando se plantea que los partidos políticos tienen fuertes raíces en la sociedad, se hace referencia directa a cómo estos actores tejen lazos a través de distintas vías en la ciudadanía, la cultura y los medios de comunicación. En este sentido, si las etiquetas partidarias —lo que hace la identidad política de un partido— son estables, la comunicación de gobierno tenderá a ser más abierta en la medida en que ya están predefinidas y son esperables las posturas públicas que tome cada actor político en los temas de agenda mediática. Si las etiquetas partidarias son cambiadas en forma constante y en realidad los partidos no tienen lazos duraderos con la ciudadanía, se hace más difícil la comunicación que permita el disenso canalizado o los enfrentamientos deseables en un sistema democrático, ya que las posiciones pueden cambiar en forma permanente o simplemente convertir los debates públicos en un diálogo de sordos.

Por otro lado, si los partidos tienen fuertes raíces en la sociedad, también

la ciudadanía puede reclamar conceptualmente a sus líderes que atiendan las etiquetas partidarias predefinidas. Incluso si hay nuevas demandas o agregación de temas, en un modelo de comunicación de gobierno abierto esas demandas pueden ser absorbidas por los partidos, ya sea a través de fracciones o con el surgimiento de nuevos actores del sistema político, pero sin generar bloqueos a la fluidez del sistema.

En otro sentido, el hecho de que los actores políticos otorguen legitimidad a los partidos posibilita que estos se conviertan en voceros por excelencia en la agenda pública y potencien sus lazos con la sociedad. Si los actores políticos no otorgan la necesaria legitimidad a los partidos, estos ven debilitado su rol de canalizadores de la discusión y el análisis en la agenda pública. La oferta programática que se emite no tiene identidades partidarias y se vuelve más discrecional a la visión del actor político que la genera, perdiéndose los canales propios que tienen los partidos políticos para agregar intereses diversos.<sup>6</sup>

Por último, si los partidos políticos adquieren un estatus independiente de sus líderes, estos cuentan con un relato político, una tradición de iden-

---

6 Una de las funciones que Bartolini les plantea a los partidos políticos: «[...] las funciones cumplidas abarcan desde el reclutamiento de las elites y personal político (los líderes se forman dentro de las estructuras partidarias o bien son cooptados por ellas, ya sea para formar parte del gobierno o para mejorar las chances electorales del partido) hasta la toma de decisiones y la formación de políticas públicas (a través de la formulación de programas o plataformas y su implementación desde los ámbitos de autoridad)» (Bartolini 1986).

tividad que sirve para configurar las preferencias del electorado y la ciudadanía. El *storytelling* de los partidos políticos es trascendental en la medida en que ellos resumen la historia económica, social y política de un país, generando y construyendo sentido a sus posicionamientos programáticos. El hecho de que un líder histórico trascienda a un partido es sano en tanto se trata de casos excepcionales en un país. Sin embargo, si los líderes son quienes crean partidos a su medida, difícilmente se genera un relato histórico que conceptualmente tenga sentido en los electores respecto a una serie de ideas, visión del pasado, presente y futuro del país, que será defendida a la hora de tomar decisiones. En los modelos de comunicación de gobierno cerrada, los líderes claramente buscan posicionarse más allá de los partidos políticos, fundando sus propios relatos históricos, que probablemente desaparecerán cuando el líder ya no esté en la escena político-partidaria.<sup>7</sup>

### ***Regímenes de gobierno y relacionamiento entre poderes del Estado***

Se trate de un régimen de gobierno presidencialista, semipresidencialista o parlamentarista, dicha realidad institucional incidirá en cómo el gobier-

no encarará su estrategia de comunicación. Si bien la incidencia no es de carácter directo, la forma como se dé condicionará la apertura o el cierre que manifieste la estrategia de comunicación de gobierno.

La vocería puede ser liderada por el presidente, por distintos ministros actuando en conjunto en un gabinete, por un líder parlamentario, etcétera, incentivado por distintas características: poder del presidente de incidir en la agenda parlamentaria (nivel de presidencialismo), disposiciones constitucionales que planteen la existencia de consejos colectivos de ministros, entre otros.

### ***Clivajes del sistema político***

Los clivajes del sistema político pueden ser entendidos como un espacio de diferenciación conceptual entre los agentes que lo integran. Tal como lo expresaron Lipset y Rokkan, se trata de divisiones, disyunciones o disociaciones por razones ideológicas, religiosas, culturales, económicas o étnicas de un país, sociedad, grupo social, fuerza, movimiento o partido político (Lipset 1967).

La existencia de uno o varios clivajes que dividan a los grupos políticos incidirá en la orientación que tomen los espacios de intercambio y la aper-

---

7 América Latina está llena de estos ejemplos. Para una revisión del número efectivo de partidos de los sistemas políticos en América Latina se puede visualizar a Mainwaring y Scully (1995).

tura de espacios de comunicación que el gobierno realice.

La distinción realizada por Lipset y Rokkan (1967) nos guía en este sentido, en la medida en que los clivajes son espacios de división de la ciudadanía, en especial de los electores, que se ven separados por escisiones en torno a lo cual distribuyen sus preferencias políticas.

Cuando los esquemas de competencia entre partidos se desdibujan, ocurre lo mismo con los clivajes y muchas veces los actores político-partidarios pueden pasarse de un lado a otro porque no existen las condiciones para mantener sus posturas ideológicas sobre un tema. O, por el contrario, puede suceder que el clivaje permee de tal manera a todo el sistema político, que otros temas o asuntos de la agenda no logren entrar a esta, pues se encuentran fuera de la división dicotómica del *establishment* político.<sup>8</sup>

### **Instituciones que inciden en los modelos de comunicación de gobierno**

En las páginas precedentes se plantea un marco analítico que afirma que lo institucional incide sobre las eventuales estrategias de comunicación de gobierno que se puedan dar en un sistema político.

El modelo no ha sido comprobado, pero, precisamente, tal como se señala en la revisión del estado del arte, el objetivo del artículo es proveer un marco analítico para estimular el estudio de casos de manera comparada en América Latina, en el entendido de que la raíz de la comunicación de gobierno es un aspecto trascendental en la estabilidad y el desarrollo del sistema político. A través de este modelo de análisis se puede contextualizar cómo, detrás de los discursos planteados por los gobiernos y la gestión de la agenda, un estilo o manera de gobernar, hay un gran entramado institucional que operó para que se llegue a la forma de gobernar.

Este marco analítico invita además a profundizar en el avance hacia una mayor rigurosidad metodológica, avance basado en la evidencia respecto a los estudios de comunicación de gobierno en la región. Luego de una década de aproximación a la temática a partir de un relato descriptivo de casos emblemáticos, como los de Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia o los Kirchner en Argentina, es necesario avanzar hacia la explicación de por qué más allá de una retórica y canales de comunicación similares, cada uno de los casos representa diferencias y alcances distintos.

8 Un ejemplo de ello podría ser el clivaje Pinochet/anti-Pinochet que dividió a la política chilena en el período 1990-2010 y que no permitió que otras fuerzas o temas de agenda replanteasen el esquema de alianzas.

Es materia pendiente avanzar en torno a la construcción de marcos analíticos operativos que enumeren en detalle cuáles son los indicadores que inciden sobre las estrategias de comunicación de gobierno.

Para ello es necesario desarrollar un modelo que siga los planteamientos realizados por Williamson (1989) a la hora de proponer un análisis neoinstitucionalista sobre la realidad social. El autor esboza que existe un marco institucional que incide sobre las formas y prácticas que pueden asumir las organizaciones o las características de las políticas públicas. Estos marcos institucionales hacen que los individuos realicen un análisis del costo-oportunidad de tomar determinadas acciones o posturas.

Queda como deuda pendiente analizar casos específicos de incidencia del marco institucional, planteando una visión integral entre marco institucional, formas que asuman las estrategias de comunicación de gobierno y la descripción de lo que sucedió en diversos casos de estas. La respuesta a esta interrogante nos permitiría arribar a una explicación más integral sobre la relación entre comunicación de gobierno y calidad de la democracia.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. y D. S. van Meter (1993). *La implementación de las políticas*. México, D. F.: M. A. Porrúa.
- Amadeo, B. (1999). *La aplicación del framing a la cobertura de la corrupción política en argentina (1991-1996)*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- Amado, A. A. (2013). «Comunicación “Modelo K”. Kirchner-Kirchner 2005-2011», en Ponce, M. y O. Rincón (coord.) (2013). *Caudillismo, e-política y teledemocracia: Comunicación de gobierno en América Latina*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bartolini, S. (1986). «Partiti e sistemi di partito», en Pasquino, G. et al. *Manual di scienza politica*. Boloña: Il Mulino, pp. 39-82.
- Bennet, W. L. (1983). *News, the politics of illusion*. Londres: Longman.
- Bowen, S. A. (2005). «A practical model for ethical decision making in issues management and public relations». *Journal of Public Relations Research*. Vol. 17(3), pp. 191-216.
- Canel, M. J. y K. Sanders (2011). «Government communication. An emerging field in political communication research». *The International Encyclopedia of Communication Online*. Wiley Blackwell.
- Chasqueti, D. (2001). «Democracia, multipartidismo y coaliciones: Evaluando la difícil combinación», en Lanzaro, J. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Coombs, W. T. (2010). *Handbook of political communication*. Londres: Sage.

- Graber, D. (2003). *The power of communication. Managing information in public organizations*. Washington, DC: CQ Press.
- Hallin, Daniel C. y Paolo Mancini (2004). *Comparing media systems. Three models of media and politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lin, Yan (2004). «Fragmentation of the structure of political communication research: Diversification or isolation?», en Kaid, L. *Handbook of political communication*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Linz, J. y A. Valenzuela (1998). «Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas». *América Latina Hoy* 18. Pp. 116-117. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Lipset, S. y S. Rokkan (1967). *Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction*. Nueva York: The Free Press.
- Luna, J. P. (2008). «Democracia, gobierno y partidos: introducción a LAPOP Chile 2008». *Revista de Ciencia Política*. Vol. 28, núm. 2, pp. 115-141.
- Mainwaring, S. y M. S. Shugart (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y T. R. Scully (1995). *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford, C.A.: Stanford University Press.
- Mayntz, R. y F. Scharpf (1975). *Policy-making in the German Federal bureaucracy*. Amsterdam: Elsevir.
- North, D. (1998). *Una teoría de la política basada en el enfoque de costos de transacción*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ponce, M. y O. Rincón (coord.) (2013). *Caudillismo, E-política y teledemocracia: comunicación de gobierno en América Latina*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Ponce, M. (2011). «Comunicación, gobernabilidad y democracia: Argentina, Chile y Uruguay», en Dettlef, J.; Cañizales, A. y L. Olivera (comp.). *Política y comunicación: Democracia y elecciones en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ponce, M. (2010). «Comunicación estratégica de gobierno: Gobernabilidad democrática y representatividad política», en Ricco, C. y A. Roveda (coord.). *Comunicación y medios en América Latina: Entre la gobernanza y la gobernabilidad*. Bogotá: Red Orbicom/Unesco.
- Prats Catalá, J (1992). *La modernización administrativa en las democracias avanzadas: público, dilemas y desafíos*. Caracas: CLAD.
- Scartascini, C. y M. Tommasi (2009). «The making of policy: Institutionalized or not?». *American Journal of Political Science*.

- Documento de trabajo RES 4644. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: Actor-centred institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Signitzer, B. y C. Wasmer (2006). «Public diplomacy: A specific government public relations function», en Botan, C. H. y V. Hazelton (eds.). *Public relations theory 2*. pp. 435-464. Nueva York: Lawrence Erlbaum Associates.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2003). «The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina». *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 19(2), pp. 281-306.
- Starke, R. y B. Amadeo (2010). «Comunicación gubernamental. La presidencia de Néstor Kirchner». *Journal of PR, Consejo Profesional de Relaciones Públicas de la República Argentina*. Año I, núm. 1, pp. 41-60.
- Swanson, D. (2000). «Political communication research and the mutations of democracy», en *Communication Yearbook 24*, pp. 189-206.
- Veron, E. (1987). *La semiosis social*. Barcelona: Gedisa.
- Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zechmeister, E. S. (2008). «Policy-based voting, perceptions of issue space, and the 2000 Mexican elections». *Electoral Studies 27*(4), pp. 649-660.
- Zubbrigen, C. (2006). «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas». *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile*. Vol. 26, núm. 1, pp. 67-83.